

---

## 日本對東南亞各國 ODA 實施概況

吳佩殊

---

### 摘要

日本在二次世界大戰結束後，與部分東南亞國家簽訂戰爭賠償條約，作為重返國際社會的手段，開始了戰爭賠償形式的開發援助，也就是日本 ODA 的開端。本文的目的有三，一、整理日本 ODA 政策的演變；二、針對不同亞洲國家，ODA 發展出哪些不同的援助項目；三、ODA 在日本國內引發哪些不同的正反評價，特別是對受援國來說，ODA 到底是建設抑或是破壞。

**關鍵字：**戰爭賠償、政府開發援助、國際協力事業團。

---

## Overview of Japan's ODA to South-East Asia

Pei-Shu WU

---

### **Abstract**

After Second World War, Japan failed and started its Official Development Assistance (ODA) as war reparations to few South-East Asian countries. ODA has become the means for Japan to return to international society. This article aims at discussing (1) the progress of Japan's ODA to South-East Asian countries, (2) the diverse aids fields which Japan has developed by different ODA recipients' backgrounds, (3) the comments in Japan on the effects that ODA brings to recipients is constructive or destructive.

**Keywords:** war reparations , Official Development Assistance , Japan International Cooperation Agency (JICA) .

## 壹、日本對外援助的方針

日本在二次世界大戰結束後成爲戰敗國，國家整體經濟蕭條，在憲法第九條「永久放棄發動戰爭或行使武力」的限制下，以恢復日本經濟爲首要國家發展目標，並在政治及外交上極力追隨美國的腳步（張隆義 1996）。日本對亞洲各國的援助，開始於 1951 年《舊金山合約》締結後，<sup>1</sup>根據合約第十四條規定：「日本應對其在戰爭中所引起的損害及痛苦給盟國以賠償」，與各受害盟國簽訂賠償條約，日本的對外援助，從此開始以「賠償」形式展開（張隆義 1983）。1954 年日本加入了以亞洲太平洋地區各國經濟及社會發展爲目標的可倫坡計劃（Colombo Plan），並相繼與東南亞各國簽訂戰爭賠償條約，正式開啓日本政府開發援助（Official Development Assistance，以下簡稱 ODA）的第一步。

日本 ODA 政策的發展過程中，吉田茂、福田赳夫、鈴木善幸、中曾根康弘、宮澤喜一等歷屆首相於任內所發表的方針，具有一定的指標性影響力，分述如下。

首相吉田茂在美國佔領時期，就內政及外交問題發表了「吉田主義」（Yoshida doctrine）。內政上，吉田認爲應致力於經濟與社會的重建，迅速恢復戰前經濟，維持社會穩定，建構繁榮且獨立的日本；開創強而有力的日本經濟，以超越大多數西方國家的經濟水準爲目標；外交上日本應追隨美國，依賴美國的軍事力量保護，進而加強與東南亞各國的經貿關係。日本在 1960 年代末開始透過戰爭賠償，企圖全面恢復與東南亞各國的關係，但由於許多國家在二次大戰期間受到日本帝國主義的侵入以及殖民統治的陰影，導致反日情緒高漲，使得 ODA 的成效不彰。

在國際情勢快速變化（石油危機、冷戰結束）以及各國局勢發展下，1970

---

<sup>1</sup> 1945 年 9 月至 1951 年 9 月日本處於美國直接軍事佔領之下，1951 年 9 月 8 日美簽訂片面《對日和平條約》（Treaty of Peace with Japan）即《舊金山和約》，結束對日佔領。

年代末期，日本首相福田赳夫訪問東南亞六國，分別是馬來西亞、菲律賓、新加坡、緬甸、泰國、印尼，並發表對東南亞的外交政策，此即為「福田主義」(Fukuda doctrine)。福田首相宣示日本絕不會成為軍事強權，日本當竭力貢獻於東南亞與世界和平；在政治、經濟、社會、文化等方面，盡力鞏固與東南亞國家的雙邊信賴及信任關係（張隆義 1983）。福田主義的發表，無疑是希望藉此減低東南亞各國對日本的敵意，也可讓日本產業及資金大量轉入東南亞市場。

1978 年底越南入侵柬埔寨，使得整個東南亞地區陷入一片恐慌，日本在 1979 年開始凍結對越南的經濟援助，並以重新提供 ODA 援助為條件，希望越南答應自柬埔寨撤軍。1980 年鈴木善幸首相上任後，改變以往日本對東南亞以「物質」援助為主的策略，轉而以「人力」援助為主要目標，例如訓練及培育人才等。隨之發表的「鈴木主義」(Suzuki doctrine) 中，鈴木首相表示了為了亞太區域安全與和平，日本必須與東協國家共同努力，並重申日本絕不再成為軍事大國，今後將致力於發展農業、能源、培育人才、振興中小企業等。自 1978 年以來，日本對外 ODA 援助已增加兩倍之多，鈴木首相表示日本會對東南亞國家經濟發展及民主安定持續援助，尤其以技術合作為主（朱少先 1981）。越南對柬埔寨的侵略已對東南亞國家的和平與安全構成威脅，在柬埔寨問題未正式解決前，日本將停止對越南的援助。

緊接著中曾根康弘首相於 1983 年訪問美國時提出「中曾根主義」(Nakasone doctrine)，除了表示加強與美國國防上的緊密性，也強調對東南亞國家加強資金、生產及技術的轉移與人民之間的交流，並重申與東協共同解決柬埔寨問題的決心（Kenneth Pyle 1992）。

在達成柬埔寨的和平任務後，日本首相宮澤喜一結束訪問東南亞的行程時發表「宮澤主義」(Miyazawa doctrine)，宣布日本的新亞太政策。宮澤首相表示日本會以龐大的經濟力量協助柬埔寨、越南、緬甸等東南亞國家的重建與開發工作，促進與區域內各國合作，建立一個亞洲的安全體系。

從歷屆首相任內發表的主張中可以窺知，日本與東南亞各國的關係，從最初因為戰爭所產生的仇視及不信任，逐漸演變到冷戰結束後的友善及不敵對，其中，ODA 具有一定的影響力，除了緊密拉住日本與東南亞各國的關係外，也對日本積極重返國際社會發揮推波助瀾之效。

## 貳、日本對外援助的演變

本質上 ODA 的實施要件必須符合三個條件：一、由政府或政府的執行機關所提供；二、以協助開發中國家的經濟開發或社會福利的改善為主要目的；三、資金協助時，所提供的條件不可成為開發中國家的重擔。然而，為因應國際局勢的瞬息萬變，日本政府在 ODA 的政策上也計畫性地進行改良，日本 ODA 的演變，可從以下六個時期的方針及目標中略知一二(表一)。

### 一、1945 年至 1953 年：盟軍佔領下的復興期

二次大戰失敗後，日本由盟軍佔領，這個時期日本的 ODA 政策仍屬一片空白，而且，此一階段日本是接受世界銀行等國際機構經濟援助的國家，換言之，日本是「受援國」而非「援助國」。根據 1951 年簽訂的《舊金山合約》第十四條之規定：「日本應對其在戰爭中所引起的損害及痛苦給盟國以賠償」，為了履行賠償以及為了與東南亞國家關係正常化，日本開始了對東南亞國家賠償方式的各項交流。

### 二、1954 年至 1963 年：戰爭賠償期

此一時期日本開始與東南亞各國進行雙邊賠償談判，並相繼與緬甸、菲律賓、印尼及越南等國簽訂賠償協定。但對於寮國與柬埔寨，日本絲毫不肯讓步，認為沒有給予賠償的義務，僅答應提供經濟上的協助。這個時期日本

正式以戰爭賠償的名義，開始對東南亞各國進行援助。

### 三、1964 年至 1976 年：ODA 創始階段

這段期間日本經濟快速成長，日本企業開始大規模向外投資，並進行以振興出口為手段的附帶條件貸款援助。為了進行大量的經濟援助，日本由東南亞輸入物資，例如由泰國及印尼輸入玉米、木材等資源，極力改善雙方貿易之不平衡（陳忠山 1997）。除此之外，有償、無償資金及技術合作三種援助體制也在此時期形成。

### 四、1977 年至 1988 年：計劃擴充期

1970 年代日本 ODA 集中於建立和資源豐富國家的援助關係，但在石油危機後，日本政府開始修正「亞洲一面倒」的經濟援助政策（今井健一 1992），為了擴大尋找資源供給國，對非洲、中東地區的援助開始相對增加。

### 五、1989 年至 1994 年：第一援助國時期

1985 年日本宣布第三次援助倍增計劃，意圖於七年內增加到 400 百億美元以上，並在 1988 年宣布政府開發援助擴大方案，設定第四次中期目標，從 1989 年起，日本已超越美國成為世界第一大援助國。為了顯示日本 ODA 「人道關懷」的目的，以及為了外交上「戰略援助」的考量，此一時期日本政府開始對貧困以及戰略地位重要的國家開始提供援助，例如土耳其、泰國、巴基斯坦等。

### 六、1995 年至 2002 年：政策理念充實期

為達成 1991 年所發表的 ODA 四原則，那就是：環境與開發並重、避免

用於軍事及助長國際紛爭、維持並強化國際和平安全、關注開發中國家之民主化，保障基本人權及自由，日本政府開始在 ODA 援助中附帶促進民主化、落實市場經濟等政治理念，進一步地充實其政策理念（外務省 2004）。

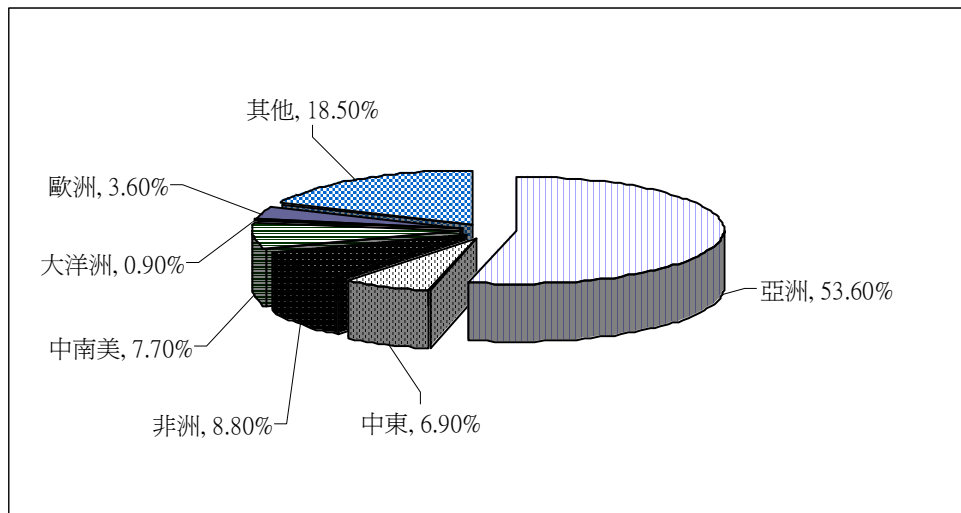
從上述 ODA 演變的六個時期中，可以看出兩大方向。一、日本從戰敗後的「受援國」，歷經國內經濟蓬勃發展，之後轉成「援助國」，開啓對外援助的歷史。二、日本 ODA 一開始以經濟、貿易為重點的援助，發展到以關注人權、社會福利、醫療保健、甚至環保等議題的援助，簡言之，從最初的經濟獲利原則，逐漸轉變為人道考量的原則。

### 參、受援國背景及援助項目

日本政府是以「協助開發中國家健全發展」為其 ODA 實施的主要目標，ODA 的項目分為直接提供開發中國家無償贈與和有償貸款（日圓借款）的「雙邊援助」，以及透過世界銀行等國際組織間接提供的「多邊援助」，雙邊援助又可再細分為無償援助、有償援助、技術合作三部分，分述如下（外務省 2004）。一、無償援助：由國際協力事業團（Japan International Cooperation Agency, JICA）實行，主要為提供人類基本需求，例如經濟開發、糧食增產、醫療設施的興建、提供大學及訓練研究機構器材及所需人才的培育。二、有償援助：主要針對發展中國家，並考慮該國的經濟狀況決定利率及償還期限等條件。項目大部分集中在水火力開發、農業水利灌溉、道路及機場建造、通信事業等經濟基礎建設。三、技術合作：提供機械設備、派遣專家、引進研究員、海外青年合作隊及開發調查團的派遣。

1977 年以前，日本對亞洲國家的經濟援助是以戰爭賠償的形式進行，真正的經濟援助要到 1977 年之後才開始實施，日本想藉由經濟外交的手段，加強與東南亞各國的關係，因此，亞洲國家佔日本 ODA 的極大比例（圖一）。以下將以菲律賓、越南、柬埔寨及印尼四國為例，分述日本 ODA 在這些國

家的開發援助具體項目及活動。



(圖一) 2003 年日本對外援助地區分布圖

資料來源：筆者依外務省 2004 『政府開發援助(ODA)白書 2004 年版』製作。

## 一、菲律賓

### 背景

1951 年菲律賓在《舊金山合約》簽字，日本遂根據次條約與菲律賓交涉賠償問題。1955 年兩國達成協議，由日本提供 5 億 5 千萬美元的商品及勞役，支付期限二十年作為賠償。其中一項加工勞物賠償為日本接受菲國原料，在日本加工生產，再交給菲國販售，加工費則作為賠償現金的一部分。菲律賓自戰後共得到日本的賠償達 19 萬 303 日圓，賠償項目包括：運輸通訊、工業（煉鋼、製紙）、農業水產（灌溉、水力）及醫療器材等，至 1976 年日本實施完畢共計 20 年（1956 年至 1976 年）。目前日本對菲國的主要援助議題為學校及獎學金的設置、財政均衡、地方基礎建設、選舉系統電算化、與反政府組織達成和平共識、終結菲國內政分裂等問題（張隆義 1983）。



## 基本方針

菲律賓位居日本和東南亞、中東以及歐洲各國海上運輸、貿易、投資等地的樞紐，日本對菲律賓提供援助的主要考慮有以下三點。一、地理位置：菲律賓多年來均維持與日本的友好關係，日菲在貿易上和投資上有相當高的互賴關係。二、經濟因素：1980年代後期，菲律賓已經在國際貨幣基金的引導下，達成經濟結構的改革，但之後的亞洲金融危機導致經濟緩慢成長，菲律賓的企業來需要提增生產力和國際競爭力。三、貧困問題：菲律賓人口有很大比例生活在貧窮之中，1998年時仍有35%人口居住在貧窮線之下，這個國家需要巨大協助以剷除貧窮。

因此，目前日本對菲律賓的援助計劃，共分成四項重點領域。一、經濟體質的加強和限制因素的克服：根據亞洲金融危機的經驗，從長期觀點促進整個產業結構的加強，以及成長的限制因素的經濟資源的整備。二、減少貧困和地區差距：為解決貧困問題，進行農業及農村開發，將焦點集中在貧困階層，進行醫療保健（家庭計劃、親子保健、愛滋病及肺結核對策等）及改善基礎服務的支援。三、環境保護和防災：針對環境問題的嚴重惡化，進行水質污染源的管理對策和環境保護、再生的合作，並進行對自然災害的支援。四、人才的培育制度：根據校舍、教室的整備和教師的培養等，以初等、中等教育的普及為目標進行支援，並考慮著手對貧困階層的職業訓練，以及提升行政官員的能力。

另外，日本援助菲律賓的發展方案也有以下四種。一、中期發展計劃（1993-1998）：此發展計劃設計達成持續性的經濟增長，主要通過人力資源發展和改善國際競爭力。包含積極的公共投資計劃，能夠吸引國外投資、促進進出口和根除貧窮。二、中期公共投資方案（1993-1998）：投資主要項目包括基礎設施、農業和工業發展、人力資源發展、行政能力的改善、災害預防和補救。三、中期菲律賓出口發展計劃（1993-1998）：基本策略是將出口設定為直接投資，指定14項特定產品類型，為優先出口和培養小型企業出口。

四、社會改革議程（1994～迄今）：針對 20 個國家指定的優先次序，以達成中期發展計劃中減少貧窮水準 30%的目標來決定。

#### 援助項目

日本對菲律賓的「無償資金合作」主要是為了持續經濟體質的加強，貧困緩和、縮短地區差距，環境保護和防災，人才培育和制度等。「日圓借款」項目則將重點放在進行經濟資源和教育領域等合作，此外也有為對付恐怖分子，進行指紋自動識別系統的整備合作。「技術合作」的領域包括農業、醫療、教育、職業訓練等，另外也包括愛滋病及瘧疾等技術合作的持續。累計至 2003 年 ODA 援助金額，日圓借款共 2 兆 326.74 億日圓，無償資金合作共 2 兆 495.81 億日圓，技術合作共 1 兆 659.15 億日圓。

## 二、越南

#### 背景

1960 年代末期，日本選擇與美國同一陣線的南越吳炎琰政府，達成賠償 3 千 900 萬美元，分五年支付的協議。日本向越南提出與緬甸、菲律賓不同的賠償方式，以開發計劃為主，以開發資金作為賠償，主要是因為越南並沒有直接受到日本入侵，因此賠償方式與緬甸、菲律賓及印尼不同。

#### 援助項目

由於越南長期處於戰爭狀態中，因此日本對越南的經濟援助要點就集中在：恢復越南的經濟成長、生活及社會改善（貧富問題）、興建醫院、開發能源、水力火力發電廠、地方及城市開發、運輸交通建設（縮短城鄉差距）及行政改革（公務員制度改革、財政改革）等方面。1992 年日本在柬埔寨達成和平之後，將停滯 13 年對越南的 ODA 政策重新啟動，提供越南政府經濟

援助，在越南的各項建設中皆可看到日本的參與。

對越南的「有償資金」貸款項目，包括了水火力發電、電力輸送線路以及商品援助等，統一後的越南政府是否須繼承舊債也備受爭議。「無償資金」合作方面，主要是發展河內都市運輸及改良高速公路，減少南北越及農村、山林地區的差異，南部港口開發，越南水電力能源的工程建設與設備更新，開發越南的觀光旅遊等。與越南的「技術合作」上，日本每年提供越南方面派遣數百位經營者、技術人員或是學者專家到日本進行研究與學習訓練，農業與農村的發展、教育、醫療、傳染病的預防、環境保護的著重與推動等各項領域，並提供技術、資金及建設方案。<sup>2</sup>越南自 1992 年開始對外貿易轉為順差，亞洲金融危機之前，越南的經濟成長平均為 8.9%。<sup>3</sup>雖然並不全然是因為日本 ODA 援助的影響，但是對於越南的 ODA 各項計劃，日本卻是不遺餘力，並更進一步增加援助金額與項目，ODA 的增加，也讓日越兩國的經貿關係以及和其他東南亞國家的經貿或外交關係更趨轉好。

### 三、柬埔寨

#### 背景

1970 年柬埔寨發生內戰，經過約 20 年的混亂和虐殺，直到 1991 年《巴黎和平協定》簽訂之後才算正式終結，1933 年在聯合國的監視下選舉出制憲議會，新的柬埔寨王國誕生。因 1970 年代內戰混亂，尤其在波布（Pol Pot）政權的恐怖統治下，柬埔寨的大半國土都呈現荒廢狀態，與 1960 年代內戰之前糧食自給自足、橡膠稻米均可出口的時期相較，可說是天壤之別。因考

---

<sup>2</sup> Embassy of Japan in Vietnam, Japan's ODA in Vietnam: in  
[http://www.vn.emb-japan.go.jp/html/oda\\_ofJapan.html](http://www.vn.emb-japan.go.jp/html/oda_ofJapan.html)

<sup>3</sup> World Bank, The Current Economic Situation in Viet Nam and Tasks to Be Addressed: in  
[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3_03.html)

量該國經濟基礎建設多遭破壞，各項法律制度不完備，有國際出口競爭力的產品未被利用，以及缺乏本國專業人才等因素，日本決定開始對柬埔寨進行 ODA 協助。日本並於 2002 年 1 月制定「對柬埔寨援助計畫」，列出行政改革、財政改革、兵員削減、自然資源管理及社會階層改革等，作為援助柬埔寨之重點項目。

#### 援助項目

二次世界大戰結束後，日本相繼與各國簽下賠償協定，但是對柬埔寨及寮國，日本絲毫不願讓步，認為沒有給予侵略賠償的義務，僅答應自 1960 年起，分五年提供柬埔寨 420 萬美元的經濟協助（張隆義 1983）。經過長期內戰，柬埔寨國內基礎建設幾乎毀壞殆盡，因此，日本對柬埔寨提供的經濟援助，主要集中在振興社會及經濟環境、農業集農村開發（生產力提升）、地雷問題、教育及醫療幫助（傳染病對策提供）、環境保護及湄公河區域的開發等（外務省經濟協力局 2004）。以 2003 年度為例，日本對柬埔寨的日圓貸款有「shihanukuviru」港口緊急修復計畫，共 41.12 億日圓。無償資金合作方面則有「國道七號線 konponchamuru 區間修復計畫」、「punpurekku 淨水場擴建計畫」、「shiamuriappu 電力供給設施擴張計畫」、「金邊市洪水防禦、排水改善計畫」等 45 件無償合作計畫。技術合作上，日本方面派遣了 352 名進修事業人員、123 名各項專家、24 名海外青年赴柬埔寨，此外，還有「自來水事業人才培養」、「醫療技術人員培養」、「國稅局人員培養」、「battanban 農業生產率強化計畫」、「社會性政策籌劃援助計畫」等合作計畫進行。

此外，值得一提的是遺跡修護。1991 年柬埔寨境內達成休戰後，國際社會開始注意柬埔寨的遺跡修護，1993 年在東京召開的「重建遺跡救濟國際會議」，日本正式與柬埔寨合作，所需費用由 1989 年設置的「聯合國教科文組織文化遺產保存日本信託基金」支付。1992 年吳哥窟被列為世界文化遺產，1993 年召開跨政府會議，成立國際合作委員會（Authority for the Protection

and Management of Angkor and the Region of Siem Reap ,APSARA) 監督吳哥窟遺址的修復。因柬埔寨長年內戰地雷遍佈，吳哥窟一直被聯合國列為瀕臨危機的遺產，法國早先是柬埔寨的宗主國，所以法國的修復團隊最早進入吳哥地區，小吳哥前方護城河的渡橋和藏經閣是由法國修復完成。但法國修復的匠工技術較粗糙，多以水泥補強，近年來日本精細的維修實力有後來居上之勢，主要負責大吳哥地區巴戎廟(Bayon 又稱百茵廟)藏經閣之修護。目前，日本的海外援助支援核心活動之一就是修復「瀕臨危機之已登錄世界遺產」，其中，以 1993 年開始派遣隊伍前往柬埔寨、長期進行吳哥窟的古蹟修護工作最為著稱。

#### 四、印尼

##### 背景

印尼不論國土、人口、資源等方面都是東南亞地區的大國，除了地理位置處戰略要衝，是國際航行海上的重要交通路線，又是世界最大的穆斯林人口國家。因此，日本國土交通省秘書長齋藤於 2004 年時表示，日本視印尼為其 ODA 第一接受國。日本於 1957 年與印尼簽訂 2.23 億美元的戰爭賠償金額，並承諾 20 年內提供 4 億美元協助經濟開發。至 1977 年止，印尼共接受了日本 1 千 77.01 億日圓的經濟援助，援助項目主要集中在交通運輸、水火力能源開發、農業（灌溉技術）、礦產開發、農村開發以及人才培訓等方面（外務省經濟協力局 2004）。其中稻米技術改良的績效不錯，印尼從原本的糧食不足，以發展到能自給自足的程度。由於日本的石油、橡膠、錫等工業原料主要進口自印尼，因此，日本對印尼的雙邊援助一直居高不下，在所有日本對外援助國中，印尼已經超越中國，位居第一高（表二）。

##### 援助項目

日本國際協力銀行（JBIC）表示，該行已注意到自 2000 年以來，隨著印尼經濟的復甦，印尼國內對電力的需求以每年 9% 的速度遞增，未來幾年將保持 7% 的增長速度，導致電力供不應求。尤其是在雅加達地區，自 2004 年起電力緊張的局面將會成爲一個嚴重的問題。日本國際協力銀行於 2003 年與印尼政府簽訂貸款協議，向印尼提供總額爲 739 億日圓的 ODA 貸款，用於印尼國家電力公司（PLN）Muara Karang 及 Muara Tawar 兩個項目。Muara Karang 項目是將現有的柴油發電機組，轉換成蒸氣發電機組，使位於雅加達北部的 Muara Karang 電廠發電能力，從 300MW 增加到 720MW；Muara Tawar 項目則是在 BEKASI 電廠，增設一台 225MW 燃氣發電機組。兩個項目貸款金額分別爲 557.5 億日圓和 181.8 億日圓。貸款的使用將涵蓋設計、採購、施工和諮詢服務等，貸款年利率爲 1.8%，償還期 30 年，寬限期 10 年。

從以上日本對菲律賓、越南、柬埔寨、印尼的 ODA 實施概況來看可以發現，對日本來說，東南亞是日本海上生命線必經之路，日本進口的原油幾乎全部要經過麻六甲海峽，至於錫、橡膠、木材等天然資源，則幾乎全部來自東南亞國家。因此，日本十分重視與東南亞各國的相互往來及依賴關係，日本透過提供有償的日圓借款、無償的資金及技術援助，企圖在經濟及外交上與東南亞各國緊密地結合，將 ODA 作爲日本重返國際社會的一項工具。

(表二) 日本對東南亞國家之援助 (單位：百萬日圓)

國名	贈與		有償資金援助	總計
	無償資金援助	技術援助		
印尼	82.36	120.66	938.76	1,141.78
柬埔寨	76.68	41.24	7.96	125.88
中國	72.63	300.13	386.96	759.72
菲律賓	69.72	91.53	367.53	528.78
越南	53.18	83.63	347.43	484.24
緬甸	18.52	24.56	-	43.08

資料來源：筆者依外務省經濟協力局 2004 『ODA 2004：政府開發援助国別データブック』製作。

#### 肆、日本對 ODA 的正反評價

援助國日本對於 ODA 的討論多不盛舉，筆者歸納出日本方面對 ODA 的正反評價。

首先是正面評價。根據內閣府近 20 年來所進行的日本國民對 ODA 觀感的民調資料，<sup>4</sup>日本國民對 ODA 持正面的支持態度，每年約有 70% 的民眾認為 ODA 應持續進行。1990~2001 年的調查結果顯示，民眾對於以「亞洲地區為主」的 ODA 有過半是支持的，多年的民調結果顯示日本國民對 ODA 的贊同，也成為日本政府發展 ODA 的動力來源之一。根據日本外務省的資料指出，日本媒體對於 ODA 在民主主義及人道主義的傳達方面，持相當正面的評價。

例如，日本支援致力於協助國家重建的柬埔寨，阻止柬埔寨再次走向政治不安定之路，這對於日本在外交及戰略地位上的安定也有極大貢獻。從提升國際地位來說，日本到現在為止，對於柬埔寨的和平及復興支援多採主動

<sup>4</sup> [http://www8.cao.go.jp/survey/gaikou\\_01/2-3.html](http://www8.cao.go.jp/survey/gaikou_01/2-3.html)

且領導的態度。1992-1993 年日本首次加入聯合國和平維持部隊 (Peacekeeping Operation, PKO) 到柬埔寨支援，柬埔寨國民及洪森首相都大表感謝，不僅提升東協全體經濟，對於日本自身的經濟也有助益。又如日本對越南的 ODA 援助，自 1992 年開始越南對外貿易轉為順差，亞洲金融危機之前（1992 年至 1996 年為止）越南的經濟成長平均為 8.9%，<sup>5</sup>之後社會基礎建設及經濟成長方面都有顯著成效，日本不遺餘力投注對越南 ODA 的各項計劃，並持續增加援助金額與項目，讓日越兩國的經貿關係以及日本和其他東南亞國家的經貿外交關係更為良好。

然而，日本國內對於 ODA 的負面評價也是存在的。外務省的《ODA 白皮書》中，除了提出日本 ODA 對開發中國家的正面影響及評價外，也列舉出幾項 ODA 的缺點，像是：「日本 ODA 在世界上為最多，但佔國民平均所得卻很少」、「日本 ODA 貸款比例過高，贈與比例卻偏低」等。接下來，筆者整理出幾項對於 ODA 的主要負面評價。

### 一、商業主義掛帥

日本的資金援助使東南亞的國家在經濟成長上過度依賴日本，日本產品在東南亞也有過分氾濫的現象，常引起當地人民反感。除此之外，日本企業一味地追求利益，忽略與當地人民交流，其幾近剝削的行為也使東南亞國家及人民不滿（矢野暢 1991）。

### 二、不透明性

援助款項常遭私吞，日本在戰後對菲律賓進行援助，卻被菲律賓前總統

---

<sup>5</sup> World Bank, The Current Economic Situation in Viet Nam and Tasks to Be Addressed: in [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3_03.html)



馬可仕 (Ferdinand.E.Marcos) 夫婦當作私人或家族的財產私吞和揮霍，真正受到戰爭損害的菲律賓人民，並沒有真正拿到應該賠償給他們的款項，這在某種意義上成為對戰爭賠款的一大諷刺。此外，專案大多是短期效應，如高速公路和高級醫院，受益者是占人口少數的上層，老百姓並沒有從中得到好處。還有，貪汙腐化現象不斷，參與 ODA 計劃的制定、實施、到監督管理的人數非常少，且日本以往提供援助是在被援助國政府的請求下給予的，因此造成日商與政府勾結，貪汙腐化現象不斷，也顯示 ODA 的資金運用不夠透明化等弊病 (廣野良吉 1997)。

### 三、日圓貸款惡性循環

馬可仕統治時期，日本對菲律賓大量貸款，使得菲律賓債臺高築，客觀上也鼓勵菲律賓官員貪污腐敗，菲律賓今天的財政危機和社會腐敗風氣，與當時的對日大量借款有直接關係。而日本的貸款都是用於日本公司承包的專案中，為日本開拓海外市場服務 (草野厚 1997)。

### 四、環境破壞

日本在 ODA 原則中，有提到需顧及開發中國家環境的原則條文，但日本廠商積極亂伐熱帶雨林的木材，在實施援助的同時，也相對破壞開發中國家的生態環境。日本政府只重視經濟，卻忽略環境保護的行徑，也引起國際社會及受援國的輿論撻伐 (多谷千香子 1994、草野厚 1997)。

### 五、資金運用錯誤

日本 ODA 投入大筆資金到開發中國家進行公共建設，但是往往只有「灑錢」，卻未詳盡的規劃及正確運用資金。例如印尼的「阿薩罕水壩計畫」開

發案前後一共投入了 4 千 100 億日圓，但是僅增加了五百多個就業名額，此項目的 ODA 效果變成只有達到「創造就業機會」的基本層面。但是，水資源未充分使用到農業上，就農業開發效果上來說幾乎等於零，不免有讓人有「只灑錢，不規劃」的負面印象（寺島春星 1998）。

## 伍、結語

本文從日本對外援助的方針、日本對外援助的演變、受援國背景及援助項目、日本對 ODA 的正反評價等四個方面，探討日本對東南亞各國 ODA 實施概況。整體而言，戰後日本以賠償形式開始對東南亞國家進行 ODA 援助，並將 ODA 視為改善及恢復與東南亞各國關係的手段，日本不僅獲得了東南亞國家的資源及市場，減少許多國家對日本的敵視，也讓日本重新站上國際舞台。日本對東南亞國家的經濟援助，正面來說提升了開發中國家的經濟力，但也使得受援國更加依賴日本資金及技術，在經濟發展上無法獨立自主。近年來，日本政府承受民意對 ODA 的負面評價，開始調整 ODA 的方針，期望能對開發中國家進行有效的資金運用，善盡人才，仔細評估及規劃，將 ODA 適當運用在受援國人民身上，避免不必要的貪腐及浪費。

(表一) 日本對外援助年表

年	時期	對外援助關聯事項	日本國內及國際情勢	
1945	復興期	無	第二次世界大戰日本戰敗 印尼獨立 第一次中南半島戰爭	
1946			菲律賓共和國成立	
1950			日本輸出入銀行成立	可倫坡計劃開始 六月韓戰爆發
1951				舊金山合約
1952			賠償基本方針策定 日菲進行賠償問題會談	
1953				日本與印尼簽訂暫時性協議 日菲簽訂打撈菲國海域沉船的臨時協定
1954	戰後賠償期	日緬簽訂和平條約 → 日本 ODA 事業的開始	日本加入可倫坡計劃	
1955		日本與泰國達成特別日圓問題協議	日本加入 GATT	
1956		日本與菲律賓簽訂賠償條約	日菲兩國建交	
1957			EEC <sup>6</sup> 成立	
1958		東南亞開發協力基金成立 日本與印尼簽訂正式賠償條約 → 圓借款開始		
1959		吉田主義	AOTS <sup>7</sup> 成立	
1960				OPEC <sup>8</sup> 成立
1961	日本國際合作協會成立 OECE <sup>9</sup> 成立			

<sup>6</sup> 歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC)

<sup>7</sup> 海外技術者研修協會 (The Association for Overseas Technical Scholarship, AOTS)

<sup>8</sup> 石油輸出國組織 (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC)

<sup>9</sup> 海外經濟協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund, OECE)

1962	ODA 創始階段		OTCA <sup>10</sup> 成立	
1963			日本與緬甸簽訂經濟技術協助協定	10月古巴危機
1964			機器設備材料援助事業開始	
1965			JOVC <sup>11</sup> 成立	
1966			JOVC 成員派遣到菲律賓	五月中國文化大革命 ADB <sup>12</sup> 成立於東京
1967			日本同時與新加坡、馬來西亞簽訂援助 貸款條約	ASEAN <sup>13</sup> 成立於泰國曼谷
1968			商品借款(圓借款)、食糧援助開始 設立 OTCA 馬尼拉營業處	
1969			一般無償資金援助開始	
1973				石油危機
1974			JICA <sup>14</sup> 成立 設立 JICA 菲律賓營業處	
1975			文化無償資金援助開始	越戰結束，美軍撤出越南 寮人民民主共和國成立
1976			災害緊急援助開始	越南社會主義共和國成立
1977			計劃擴充期	福田主義
1978	債務救濟無償資金援助開始 3年 ODA 倍增計劃	越南出兵佔領柬埔寨		
1979	對中國第一次圓借款開始 對越南進行經濟制裁，暫停對越 ODA 援助			
1981	鈴木主義	ODA 第 2 次中期目標 (ODA 5 年倍增計劃)		

<sup>10</sup> 海外技術協力事業團 (Overseas Technical Cooperation Agency, OCTA)

<sup>11</sup> 青年海外協力隊 (Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV)

<sup>12</sup> 亞洲開發銀行 (Asia Development Bank, ADB)

<sup>13</sup> 東南亞國家協會 (Association of South-East Asian Nations, ASEAN)

<sup>14</sup> 國際協力事業團 (Japan International Cooperation Agency, JICA)

1982		中曾根主義		
1983				
1984			外務省發表 ODA 白皮書 對中國第二次圓借款開始	
1985				越南自柬埔寨開始撤軍
1986				菲律賓馬可仕政權推翻
1987			無償資金援助開始	
1989	第一援助國階段		民間組織無償資金援助	天安門事件 柏林圍牆倒塌
1990			對中國第三次圓借款開始	德國統一
1991			ODA 四原則發表 對越南援助重開	《柬埔寨和平協定》簽署
1992		宮澤主義		
1993				柬埔寨王國成立
1995	政策理念充實期		緊急無償資金援助 民主化支援開始 中國進行核武試爆 → 對中國無償資金援助暫時中止	
1996			對寮國援助重開 對中國第四次圓借款開始	
1997			對中國無償資金援助重開	
1999			JBIC <sup>15</sup> 成立 宮澤基金批准給予菲國 14 億美元貸款	
2000			特別圓借款對象國擴大 文化遺產無償資金援助·小規模文化無償資金援助開始	
2001				美國紐約遭受 911 恐怖攻擊
2002			日菲簽訂夥伴計劃	東帝汶民主共和國成立
2003				日菲簽署三項能源合同及資訊技術合作協定

<sup>15</sup> 國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）

2004				
2005				

資料來源：

- 1.外務省經濟協力局、2004、『ODA 2004：政府開發援助国別データブック』。
  - 2.石原忠浩，1998。〈日本「政府開發援助」政策之研究：以對中共的援助爲例〉，《問題與研究》，第 37 卷第 10 期：頁 53-70。
  - 3.張隆義，1988。〈日本的對外開發援助〉，《問題與研究》，第 27 卷第 11 期，頁 2-6。
- 筆者製作。

## 參考文獻

### 中文

- 石原忠浩，1998。〈日本「政府開發援助」政策之研究：以對中共的援助為例〉，《問題與研究》，第 37 卷第 10 期，頁 53-70。
- 朱少先，1981。〈鈴木訪問東協五國的剖析〉，《問題與研究》，第 20 卷第 6 期，頁 18-28。
- 寺島春星，周敏珠譯，1998。〈ODA 的援助金有何功用？〉，《探索亞洲全貌》。台北：日之昇文化。頁 98-103。
- 柯玉枝，2000。〈日本對東南亞的經濟外交：從「內向經濟」至「政經並行」〉，《問題與研究》，第 39 卷第 5 期，頁 71-88。
- 柯玉枝，2001。〈當前日本對外援助政策分析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 6 期，頁 31-51。
- 張隆義，1983。〈日本與東南亞的關係〉，《問題與研究》，第 22 卷第 5 期，頁 40-41。
- 張隆義，1996。《日本》，政治大學國際關係研究中心。
- 張隆義，1988。〈日本的對外開發援助〉，《問題與研究》，第 27 卷第 11 期，頁 2-6。
- 陳忠山，1997。《戰後日本與東南亞國協的關係》。台北：中國文化大學日本研究所碩士論文。
- 陳伯志，2001。〈日本對中共官方援助之分析：一九七九～二〇〇二年〉，《問題與研究》，第 40 卷第 1 期，頁 51-85。
- 畢莉，2003。《日本「政府開發援助」之政策與制度》。台北：東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 蕭夙婷，2003。《從 ODA 角度分析日本對越南之經援政策》。埔里：暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

### 英文

- Kawasaki, Kenichi, 2002. 'The Impact of Japanese Economic Cooperation on Asian

Economic Development', *ESRI Discussion Paper Series*, No.43.

Khachi, Anil Kumar & Yamashita, Michiko, 2003. 'Vector Autoregressive Analysis of the Validity of the Two-gap Model for Nine Large Recipients of Japan's ODA', *ESRI Discussion Paper Series*, No.43.

Mendl, Wolf, 1978. *Japan's Asia Policy*. New York: Routledge.

Pyle, Kenneth, 1992. *The Japanese Question*. Washington: The American Enterprise.

日文

今井健一、岡本由美子、橋田一彦、平田章。1992。「日本の政府開発援助」、山沢逸平、平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』、アジア経済研究所。

草野厚、1997。『ODAの正しい見方』、筑摩書房。

外務省、2004。『政府開発援助(OA)白書 2004年版』。

外務省経済協力局、2004。『ODA 2004：政府開発援助国別データブック』。

多谷千香子、1994。『ODAと環境・人権』、有斐閣。

廣野良吉、1997。「日本のODA政策の現状と問題点」、『アジア時報』、321:15-20。

矢野暢、1991。『1970年代前半の東南アジアにおける反日の論理 東南アジアと日本』、弘文堂。

田中治彦、1994。「日本の政府開発援助」、『南北問題と開発教育：地球市民として生きるために』、亜紀書房。